Deutscher Bundestag **Drucksache 16/6786**

16. Wahlperiode 24. 10. 2007

Antrag

der Abgeordneten Kerstin Andreae, Irmingard Schewe-Gerigk, Christine Scheel, Volker Beck (Köln), Birgitt Bender, Alexander Bonde, Kai Gehring, Britta Haßelmann, Priska Hinz (Herborn), Markus Kurth, Monika Lazar, Jerzy Montag, Brigitte Pothmer, Dr. Gerhard Schick, Silke Stokar von Neuforn, Hans-Christian Ströbele, Wolfgang Wieland, Josef Philip Winkler, Margareta Wolf (Frankfurt) und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Für ein transparentes, mittelstandsfreundliches, innovationsoffenes und soziales Vergaberecht

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die Aufträge der öffentlichen Verwaltung an die private Wirtschaft machen in der Bundesrepublik Deutschland rund 13 Prozent des Bruttoinlandsprodukts aus, etwa 300 Mrd. Euro pro Jahr.

Effiziente, transparente und unbürokratische Vergabeverfahren mit hoher Wettbewerbsintensität sind für die Wirtschaft und den Mittelstand ebenso wie für die Konsolidierung nachhaltige Bewirtschaftung öffentlicher Haushalte von zentraler Bedeutung. Das deutsche Vergaberecht muss vereinfacht werden, da es unübersichtlich und zersplittert ist. Zudem soll das Engagement von Unternehmen im ethischen, sozialen und ökologischen Bereich besser berücksichtigt werden, um eine nachhaltige Wirtschaftsentwicklung zu unterstützen und Wettbewerbsnachteile auszugleichen.

Durch die Ausrichtung der Beschaffung am Ziel des nachhaltigen Wirtschaftens kann die öffentliche Hand wichtige Impulse geben. Bund, Länder und Kommunen befinden sich bei der Vergabe von Aufträgen an Dritte in einer besonderen Verantwortung, der sie gerecht werden müssen. Durch die wirtschaftlichen Entscheidungen der staatlichen Ebenen sollen auch die sozial- und umweltpolitischen Ziele gefördert werden, für die die Bundesrepublik Deutschland auf nationaler und internationaler Ebene selbst politisch eintritt. Dafür müssen die rechtlichen Voraussetzungen zügig geschaffen werden. So ist z. B. die Durchsetzung einer gerechteren Globalisierung nicht nur Thema von internationalen Abkommen, sondern von Vergabeentscheidungen bei Produkten aus der weltweiten wirtschaftlichen Zusammenarbeit. Die Förderung der Gleichstellung von Frauen ist nicht nur Aufgabe bei der Umsetzung des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes, sondern einer entsprechenden wirtschaftlichen Impulssetzung durch den Staat. Auch weitere sozialpolitische Ziele wie die Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen und die Schaffung von Ausbildungsplätzen können durch eine verantwortungsvolle Vergabepraxis effektiv unterstützt werden.

Allerdings besteht erhebliche Rechtsunsicherheit insbesondere in der Vergabepraxis der Kommunen, da die Richtlinie 2004/18/EG des Europäischen Parla-

ments und des Rates vom 31. März 2004 von der Bundesregierung pflichtwidrig bis heute nicht umgesetzt wurde.

Die Bundesregierung hat mehrfach angekündigt, einen Gesetzentwurf zur Reform des Vergaberechts in den deutschen Bundestag einzubringen. Sie hat diese Ankündigung aber bislang nicht umgesetzt.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf, zügig einen Gesetzentwurf zur Reform des Vergaberechts vorzulegen, der

– das Vergaberecht vereinfacht und entbürokratisiert,

– die Förderung von Innovationen insbesondere im ökologischen und sozialen Bereich durch das Vergaberecht erleichtert,

– die Berücksichtigung von sozialen Kriterien entsprechend der EU-Richtlinie ermöglicht – wie insbesondere Ausbildungsbereitschaft und Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen – und Rechtssicherheit für die Vergabestellen hinsichtlich der Berücksichtigung sozialer Kriterien schafft,

– die Förderung der Gleichstellung von Frauen durch das Vergaberecht ermöglicht und hierfür klare Kriterien und Maßstäbe entwickelt,

– den Ausschluss von Unternehmen aus dem Vergabeverfahren gewährleistet, die selbst oder deren Zulieferer gegen die ILO-Kernarbeitsnormen verstoßen,

– es ermöglicht, durch öffentliche Nachfrage einen Beitrag zur gerechten Gestaltung der Globalisierung zu leisten,

– Korruption verhindert und ein bundesweites Korruptionsregister schafft,

– den Rechtsschutz gegen Vergabeentscheidungen auch unterhalb der Schwellenwerte einzuführen,

– im Bundesgleichstellungsgesetz die nach § 97 IV des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) erforderliche gesetzliche Grundlage dafür zu schaffen, dass der Bund Aufträge zur Beschaffung von Waren, Bau- und Dienstleistungen ab einem Volumen von 50 000 Euro bevorzugt an Unternehmen vergibt, die die Gewähr dafür bieten, dass sie die Verbote zur Benachteiligung aufgrund des Geschlechts nach dem Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz einhalten und Maßnahmen zur Gleichstellung durchführen.

Berlin, den 24. Oktober 2007

Renate Künast, Fritz Kuhn und Fraktion

Begründung

Das deutsche Vergaberecht ist zersplittert und unübersichtlich. Häufig wird es fehlerhaft angewandt oder ignoriert. Dadurch werden öffentliche Mittel vergeudet, Innovationschancen vertan und Korruption ermöglicht. Die Teilnahme an Ausschreibungen erfordert hohen zeitlichen und personellen Aufwand.

Wesentliche Einzelheiten des Vergaberechts sind in der Verdingungsordnung für Leistungen (VOL), der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB) und der Verdingungsordnung für öffentliche freiberufliche Leistungen (VOF) geregelt. Diese Regelwerke betreffen weitgehend identische Sachverhalte. Eine weitgehend einheitliche Vergabeordnung könnte mehr Transparenz schaffen. Die A-Teile von VOL, VOB und VOF müssen daher in einer einzigen Vergabe-

ordnung zusammengefasst werden. Besonderheiten für die einzelnen Bereiche könnten weiterhin in den einzelnen Vergabeordnungen geregelt werden. Für andere Bereiche mit spezifischen Leistungscharakteristika, wie zum Beispiel die Beschaffung von Arbeitsmarktdienstleistungen und andere soziale Dienstleistungen, sollte die Einführung einer eigenen Verdingungsordnung geprüft werden.

Für jedes Vergabeverfahren haben die Unternehmen Nachweise zur Dokumentation ihrer Fachkunde, Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit vorzulegen. Präqualifizierungsverfahren, bei denen sich Unternehmen unabhängig von der konkreten Ausschreibung generell für ein Jahr als für öffentliche Ausschreibungen geeignet qualifizieren können, vereinfachen die Vergabeverfahren erheblich. Die Kosten der Teilnahme an einer Vergabe können so für die Unternehmen um 30 Prozent gesenkt werden, wie ein aktuelles Gutachten zeigt. In der Bauindustrie wird das System bereits auf Bundesebene genutzt, ebenso branchenübergreifend in Sachsen, Sachsen-Anhalt, Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern. Der Bund sollte zügig ein entsprechendes Verfahren auch für Vergaben außerhalb der Bauwirtschaft definieren und geeignete Institutionen oder Unternehmen mit der Durchführung beauftragen.

Außerdem sollte eine Bagatellgrenze eingeführt werden, unterhalb derer keine Ausschreibung erforderlich ist. Wir schlagen die Grenze von 15 000 Euro für Dienstleistungen und Lieferaufträge und 30 000 Euro für Bauleistungen vor. Derzeit hat jedes Land die Möglichkeit, für jedes Gewerk eigene Schwellenwerte festzulegen. Das führt zur großer Unübersichtlichkeit.

Eine Reihe von Änderungen im Vergaberecht und in den Verfahren sind notwendig, um Korruption sinnvoll bekämpfen zu können.

Bisher besteht keine praktikable Möglichkeit für Vergabestellen zu erfahren, welche Bieter an anderen Standorten wegen Korruptionsvorwürfen von Vergabeverfahren ausgeschlossen worden sind. Unternehmen, die der Bestechung überführt worden sind, müssen daher in einem bundesweiten Korruptionsregister erfasst werden, damit Auftraggeber die Möglichkeit erhalten, sie von der Vergabe auszuschließen. Dieses Register könnte beim Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle geführt werden. Damit können diese auf der Grundlage des geltenden Vergaberechtes von der Auftragsvergabe ausgeschlossen werden. Zu diesem Zweck und früherem Erkennen von Korruption sollte die Bundesregierung arbeitsrechtliche Schutzregelungen für Beschäftigte (sogenannte Whistleblower) entsprechend dem Zivilrechtsabkommen des Europarats gegen Korruption vom 4. November 1999 schaffen, die Behörden einen Verdacht auf Korruption mitteilen oder auf sonstige Verstöße gemäß den OECD-Richtlinien für multinationale Unternehmen.

Bund, Länder und Kommunen sollten gemeinsam ein transparentes System über öffentliche Ausschreibungen im Internet schaffen. Websites, die nur schwer gefunden werden können und nicht übersichtlich mit Links verbunden sind, erleichtern Korruption.

Im Bereich unterhalb der EU-Schwellenwerte werden Pflichten zur offenen Ausschreibung häufig nicht eingehalten und Vergabeentscheidungen können nur schwer gerichtlich überprüft werden. Notwendig zur Bekämpfung von Korruption ist die Einführung der Möglichkeit für Bieter, gegen Vergabeentscheidungen zu klagen (Primärrechtsschutz), wie dies heute schon im Bereich oberhalb der EU-Schwellenwerte gewährleistet ist.

Notwendig ist es, eine Mindestbearbeitungszeit von 14 Tagen für die Erstellung von Angeboten zwischen Bekanntmachung und Abgabefrist einzuführen. Eine kurze Angebotsfrist gekoppelt mit hohen Anforderungen an die Gestaltung des Angebotes und der informellen Vorabinformation einzelner Bieter ermöglicht

Korruption und erschwert kleinen und mittleren Unternehmen die Teilnahme an der Ausschreibung.

Bei der Vergabe von sozialen Dienstleistungen und Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, vor allem durch die Bundesagentur für Arbeit, müssen die besonderen Bedingungen stärker Berücksichtigung finden. Die Vergabe dringlicher Aufträge und von Nachbestellungen muss vereinfacht werden. Es ist notwendig, Möglichkeiten für flexible und kurzfristige Vergaben zu schaffen. Langfristige Investitionen in Einrichtungen und qualifiziertes Personal müssen in den Vergabeverfahren stärker Berücksichtigung finden, als dies derzeit der Fall ist.

Das Verfahren des wettbewerblichen Dialogs ermöglicht die gezielte Förderung von Innovationen. Technische Lösungsmöglichkeiten zwischen vergebenden Stellen und Bietern werden schrittweise konkretisiert. Das Verfahren sollte auch unterhalb der EU- Schwellenwerte zugelassen werden.

In der Bundesrepublik Deutschland besteht erhebliche Rechtsunsicherheit darüber, inwieweit soziale Kriterien zum Gegenstand von Vergabeentscheidungen sein können. Das liegt insbesondere daran, dass die Bestimmungen des europäischen Rechts noch nicht umgesetzt worden sind. Notwendig ist es aber, dass das Kriterium der Förderung der Gleichstellung von Frauen zum Kriterium für Vergabeentscheidungen gemacht wird, auch bei der Beschaffung durch den Bund.

Auch für eine gerechtere Globalisierung können wichtige Impulse durch die Gestaltung öffentlicher Aufträge gegeben werden. Viele Menschen achten beim Kauf von Waren und Dienstleistungen auf die Herstellungsbedingungen. Sie wollen nichts erwerben, das etwa mit ausbeuterischer Kinderarbeit hergestellt wurde und achten beim Kauf von handgeknüpften Teppichen z. B. auf das Siegel „Rugmark“.

In vielen Kommunen sind Beschlüsse zur Berücksichtigung sozialer Ziele im Vergaberecht gefällt worden. Beispielsweise haben einzelne Kreistage beantragt, ausbildende Betriebe bei der Vergabe zu bevorzugen, und eine Vielzahl von Kommunen haben beschlossen, bei der Beschaffung von Steinen aus insbesondere indischen Steinbrüchen den Ausschluss von Kinderarbeit in die Ausschreibungen aufzunehmen. Dies wurde ihnen aber von der Verwaltung mit Hinweis auf die fehlende bundesrechtliche Grundlage verwehrt. Bisher ist es im deutschen Vergaberecht, anders als im europäischen Recht, nur sehr begrenzt möglich, soziale Ziele zu Kriterien von Vergabeentscheidungen zu machen. Notwendig ist es daher, die Spielräume der EU-Richtlinie voll auszuschöpfen. Die Formulierung in Artikel 26 der Richtlinie 2004/18/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. März 2004 über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Bauaufträge, Lieferaufträge und Dienstleistungsaufträge sollte daher in das GWB, das Haushaltsgrundsätzegesetz und die Bundeshaushaltsordnung übernommen werden: „Die öffentlichen Auftraggeber können zusätzliche Bedingungen für die Ausführung des Auftrags vorschreiben, sofern diese mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar sind und in der Bekanntmachung oder in den Verdingungsunterlagen angegeben werden. Die Bedingungen für die Ausführung eines Auftrags können insbesondere soziale und umweltbezogene Aspekte betreffen.“

Die konkrete Ausgestaltung der jeweiligen Kriterien ist Aufgabe der jeweiligen vergebenden Gebietskörperschaft. Die Parlamente, Kreistage und Räte haben zu entscheiden, welche Kriterien, die über das geltende Recht hinausgehen, jeweils angewandt werden sollen.

Klargestellt werden muss auch, dass Unternehmen dann ausgeschlossen werden können, wenn ein Unternehmen in der Zulieferkette gegen geltendes Recht verstößt. Damit könnten z. B. Unternehmen, deren Zulieferer die ILO-Kernarbeits-

normen und andere rechtlich verbindliche internationale Konventionen nicht berücksichtigen, ausgeschlossen werden.

Solange die Arbeitnehmer in der Bundesrepublik Deutschland nicht zuverlässig durch Mindestlöhne vor Lohndumping geschützt sind, kommt dem Bund außerdem eine besondere Verantwortung dafür zu, bei der Vergabe öffentlicher Aufträge des Bundes nur solche Unternehmen zuzulassen, die ihre Arbeitnehmer bei der Ausführung der Leistung mindestens nach den relevanten tariflichen Lohn- und Gehaltstarifen bezahlen und die tarifliche Arbeitszeit anwenden.

Notwendig ist es, mehr Transparenz und Einheitlichkeit bei ökologischen und sozialen Produktsiegeln zu schaffen. Bei ökologischen Kriterien hat die Bundesregierung bereits vor mehreren Jahren dafür gesorgt, dass die Produktsiegel übersichtlicher geworden sind. Bei sozialen Dienstleistungen sollte die Bundesregierung einen Prozess der Vereinheitlichung moderieren.



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Telefax (02 21) 97 66 83 44
ISSN 0722-8333